

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable
et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

POLICY BRIEF

N°07/14 MARS 2014 | GOUVERNANCE

Les défis du développement après 2015 : quelles implications pour l'aide publique au développement ?

Tancrède Voituriez (Iddri et Cirad), Thierry Giordano (Cirad), Matthieu Boussichas (Ferdi)

L'agenda du développement après 2015 offre l'opportunité de rassembler et traiter les nouveaux défis de la pauvreté, de la hausse des inégalités et de la durabilité environnementale dans un même cadre. Pour avoir très tôt insisté sur les problèmes soulevés par les inégalités et défendu avec constance l'intégration des agendas du développement et de l'environnement, la France peut y faire entendre une voix particulière et des arguments.

Ce *Policy Brief* s'inscrit dans le cadre d'un projet coordonné par l'Iddri, en partenariat avec le Cirad et la Ferdi, avec le soutien de la Fondation Gates. Intitulé « L'aide publique au développement française et la mise en oeuvre de l'agenda post-2015 du développement : quelles priorités de recherche et d'actions? », il regroupe dans une série de quatre ateliers les principaux acteurs de l'aide sous la règle Chatham House. Selon les précautions d'usage, ce *Policy Brief* n'engage que leurs auteurs.

RECOMMANDATIONS

- L'urgence, pour les pays fournisseurs d'APD, est de mettre en cohérence les moyens et les fins. L'alternative est, pour la France, soit de se redonner les moyens de sa politique, soit de restreindre ses ambitions thématiques et géographiques et prendre le risque de choisir un ou deux axes prioritaires d'intervention.
- En tout état de cause, il revient à la France de repenser son modèle d'allocation *ex ante* de son aide publique au développement, sur la base de principes plus clairs et opérationnels qu'ils ne le sont actuellement.
- Renforcer la capacité collective de prospective dans un paysage du financement du développement en évolution rapide est une troisième priorité. La capacité des acteurs du développement à appuyer la construction de politiques publiques sur une discussion explicite des visions de la transformation des secteurs, dans une logique d'apprentissage et de dialogues de politique doit être considérablement accrue et soutenue, et ce dans tous les pays en développement, y compris les PMA.
- L'amélioration de la coordination des acteurs sur le terrain – et notamment avec les nouveaux bailleurs publics comme privés – constitue enfin une priorité intangible de l'agenda du développement.

1. LES DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015, UN ÉTAT DES LIEUX

La nouvelle géographie de la pauvreté

Il y a vingt ans, les pays les plus pauvres à l'aune du revenu moyen par tête étaient également ceux où se concentrait le plus grand nombre de pauvres. Aujourd'hui, les deux tiers des pauvres du monde vivent dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) densément peuplés que sont le Pakistan, l'Inde, la Chine, le Nigéria et l'Indonésie. Parmi les PRI figurent des pays à la fois bénéficiaires de l'aide et financeurs du développement. Depuis 2000, plus de 700 millions de pauvres se trouvent dans les PRI – leur pays changeant simplement de catégorie de revenu par les vertus de la croissance.

La croissance économique transforme la géographie de la pauvreté. Dans un scénario de croissance modérée et à structure d'inégalité inchangée – scénario éminemment discutable, comme tout scénario –, Sumner (2012) estime qu'au seuil de pauvreté de 2 \$ par jour, les PRI actuels et nouveaux entreront pour plus de 50% dans la répartition de la pauvreté entre pays à l'horizon 2030.

La hausse des inégalités

L'inégalité mondiale de revenus entre pays a diminué ces dix dernières années pour la première fois depuis le XVIII^e siècle, sous l'impulsion de la croissance des émergents – l'Afrique subsaharienne se trouvant exclue de ce mouvement (Morrison et Martin, 2012). Parallèlement, les inégalités au sein des pays eux-mêmes repartent à la hausse. L'inégalité des revenus – et plus encore d'opportunités –, est un grand défi du XXI^e siècle auxquels tous les pays, riches comme pauvres, sont confrontés (Genevey, Pachauri, Tubiana, 2013).

Les défis supplémentaires de la durabilité

Les conséquences néfastes de nos modes de développement sur l'environnement font l'objet de mesures et de rapports aujourd'hui nombreux – parmi les plus récents, citons le *Global Environmental Outlook (GEO-5)* (PNUE, 2012) et *Resilient people. Resilient Planet. A Future Worth Choosing*, rédigé pour le secrétaire général des Nations unies (UN, 2012). En écho aux *Limites de la croissance* présenté par Dennis Meadows au Club de Rome en 1972, ces rapports font état de l'épuisement et de la dégradation des ressources naturelles. Ils nous mettent en garde contre leurs effets économiques et sociaux. Des nouveaux modèles de développement sont à inventer, plus sobres en ressources, au Nord comme au Sud, sans que quiconque en détienne la clé. L'environnement (re) devient un enjeu de développement.

En 2050, la population mondiale devrait dépasser les 9 milliards, et la production économique globale

être multipliée par 4 par rapport à aujourd'hui. Ce quadruplement conduirait à presque un doublement de la consommation d'énergie selon les scénarios de l'OCDE. Ce qui signifie qu'à politiques inchangées, la part des énergies fossiles dans le bouquet énergétique mondial devrait se stabiliser à 85 %, niveau absolument incompatible avec l'objectif d'une hausse des températures limitée à 2°C.

Au défi physique et économique que présentent la raréfaction et la dégradation des ressources naturelles s'ajoute le défi politique d'imaginer des trajectoires de développement rapidement découplées des ressources les plus rares et les plus polluantes. Ce défi, comme les précédents, est universel. Il oblige à placer la prospective et la consultation très en amont du cycle d'élaboration des politiques publiques, et à raisonner en termes de *backcasting*¹ quand l'habitude conduit d'ordinaire, à l'inverse, à accommoder le futur à partir de l'existant.

2. LES IMPLICATIONS POUR L'ALLOCATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Une augmentation des besoins de financement

Surmonter un nombre croissant de défis à budget aide publique au développement (APD) constant est une gageure. L'infléchissement des trajectoires de développement en réponse aux défis et contraintes que nous venons d'évoquer tend à accroître les besoins de financement des pays en développement. Il oblige à reconsidérer la place de l'aide dans un portefeuille plus vaste et cohérent de sources et d'instruments de financement. L'accumulation des défis soulevés par le développement et l'hétérogénéité des situations des pays et des ménages bénéficiaires de l'aide militent pour la diversité la plus large des instruments de financement.

La révision des critères d'allocation

Dans la perspective d'un objectif de réduction à zéro de la pauvreté absolue en 2030 tel qu'il se dessine à l'ONU, faut-il cibler l'aide sur les populations pauvres quel que soit le pays, ou, au contraire, allouer l'aide en fonction de l'incidence de la pauvreté, c'est-à-dire cibler les pays pauvres à l'exclusion des autres ? Un individu pauvre dans un PRI n'a-t-il pas une probabilité supérieure de sortir de la pauvreté qu'un individu pauvre dans un pays pauvre (Guillaumont, 2013) ? Très pratiquement, les pays membres du Comité d'aide au

1. Le *backcasting* consiste à décrire un futur désirable (et durable) et définir les stratégies (flexibles) permettant d'y parvenir.

développement (CAD) de l'OCDE doivent-ils intervenir dans les PRI pour y réduire la pauvreté et, le cas échéant, avec quels instruments ? Comme le rappelle Tomasi (2014), la réponse apportée à cette question est lourde de conséquences pour la légitimité de l'aide dans les pays donateurs : au moment où ceux-ci sont confrontés à un ralentissement durable de leur croissance, à un creusement de leurs déficits et à l'augmentation de la pauvreté domestique, le ciblage de l'aide sur des pays à revenus intermédiaires à forte croissance pourrait durablement affecter le soutien populaire aux politiques d'aide.

Le renversement de la logique instrumentale privilégiant les prêts au détriment des dons

La logique instrumentale actuelle – plus de prêts, moins de dons – que l'on constate en France atteint ses limites car elle ne s'accompagne pas d'une véritable sélectivité, par manque de définition effective des critères d'allocation. De surcroît, cette logique isole les pays dits « orphelins de l'aide » dans les marges de l'APD globale. Selon les calculs du CAD, 8 pays apparaissaient en 2011 comme des « orphelins de l'aide », c'est-à-dire recevant un volume d'APD par tête très inférieur à la moyenne de ce à quoi ils pourraient prétendre sur la base des critères d'allocation en vigueur parmi les donateurs bilatéraux et multilatéraux : ces pays figurent tous parmi les pays les moins avancés (PMA) (Madagascar, Malawi, Bangladesh, Gambie, Guinée, Niger, Togo, Népal). Les pays « orphelins » le sont pour une grande part de l'aide française elle-même, en raison de la baisse des subventions et/ou du plafonnement des subventions par pays. Au final, l'instrument est un déterminant fondamental de la géographie de l'aide. Que deviennent les pays « orphelins » dans le portefeuille de financement du développement après 2015 ?

3. LA PORTÉE ET LES LIMITES DES RÉPONSES DE L'AIDE FRANÇAISE

Une expérience à la hauteur des défis

Avec derrière elle quelque 70 ans d'histoire et de pratique du développement, fondée sur des priorités non réductibles à la lutte contre l'extrême pauvreté et à d'une série d'Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : objectif général de développement durable, de réduction des inégalités ; approche fondée sur l'universalité et le droit ; attention portée à l'élaboration des politiques publiques dans les pays récipiendaires, différenciés sur des critères géographiques et de fragilité. L'aide publique au développement française intègre les priorités et principes internationaux tout en faisant entendre une « petite musique »

plus singulière au diapason des défis contemporains du développement. L'agenda du développement après 2015 intègre aujourd'hui des préoccupations anciennes de l'aide française ; à charge pour celle-ci de démontrer sa capacité non plus seulement à mettre, avant les autres, des mots sur des problèmes communs, mais à fournir des pistes de solutions pratiques et durables sur le terrain.

Une rationalisation et mise en cohérence progressive des écosystèmes de l'aide

Des efforts de rationalisation des dispositifs d'intervention, de mesure et d'amélioration des performances de l'APD s'observent depuis vingt ans dans les institutions de l'aide. Ils se sont traduits en France par une européanisation et une multilatéralisation de l'aide et, au total, par une porosité accrue entre écosystèmes de l'aide. En 2012, 65 % de l'APD française nette est bilatérale, 19 % européenne et 16 % multilatérale – la part de l'aide européenne ne représentait que 10 % en 1993 ; elle a donc doublé en proportion en 20 ans. La répartition 65 %/16 %/19 % est cependant trompeuse et masque la réalité de l'effondrement extraordinaire des moyens bilatéraux de la coopération française, le dispositif bilatéral français ne disposant aujourd'hui dans les faits que d'un principal et unique instrument : le prêt².

Au-delà des seuls instruments, l'européanisation s'incarne dans le consensus européen pour le développement, adopté en 2005 et qui énonce les valeurs, objectifs et principes à mettre en pratique par l'Union européenne et ses États membres dans leurs politiques de développement (l'aide au développement étant une compétence partagée entre l'UE et ses États membres depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en décembre 2009), mais aussi dans la coordination entre les États membres et la Commission européenne (notamment *via* un code de conduite sur la complémentarité et la division du travail) et la programmation conjointe, « grand chantier des prochaines années »³.

2. La part bilatérale mentionnée ici (65 %) intègre les in donors costs (accueil de réfugiés, coûts des étudiants étrangers en France, coûts administratifs, etc.) et les annulations de dette, i.e. toutes dépenses qui (1) ne se traduisent pas par un flux de financements vers les PED et (2) ne participent pas au financement des politiques publiques dans les pays en développement.

3. L'ambition est de prendre appui sur les bonnes pratiques de la division du travail entre bailleurs et d'élaborer une réponse européenne conjointe sur la base des stratégies nationales des pays partenaires. La visibilité de l'aide européenne en sera renforcée. Le démarrage de l'exercice a été lancé en 2012, sur une base volontaire, en vue de sa généralisation dans le prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020).

L'absence de vision et de leadership stratégiques

Les efforts de rationalisation, de mesure et d'amélioration des performances de l'APD ont cependant cet effet paradoxal en France de conserver, sinon d'accroître la complexité du dispositif institutionnel de l'aide, l'APD française étant aujourd'hui caractérisée par un empilement d'objectifs, un rétrécissement des moyens et un éclatement des responsabilités et du leadership entre deux tutelles (affaires étrangères et finance) et un opérateur pivot (Agence française de développement, AFD), concourant au total à une dispersion du leadership stratégique et politique tant au niveau bilatéral que multilatéral.

L'incohérence entre les moyens et les fins

La diversité des instruments de l'aide a longtemps été la valeur ajoutée de l'aide française, en cohérence avec la diversité de ses objectifs et de sa présence géographique. Aujourd'hui, les dons et l'assistance technique ont quasiment disparu – et pour le dire crûment, la France ne se donne pas les moyens de sa politique et ne peut répondre à l'inflation des objectifs assignés à l'APD. La France peut-elle encore trouver les moyens et la volonté d'être un acteur crédible de la coopération dans les pays pauvres et fragiles et/ou les secteurs du développement humain et de la gouvernance – qui supposent des subventions –, par les canaux à la fois européen, multi et bilatéral ? Souhaite-t-elle recréer cette diversité de moyens, en soutien à ses priorités politiques qui pourraient constituer le socle de l'agenda du développement après 2015 ? Ou prend-elle acte de son incapacité à le faire ? Auquel cas il lui faut restreindre ses ambitions thématiques et géographiques et prendre le risque de choisir un ou deux axes prioritaires d'intervention.

4. RECOMMANDATIONS POUR ACCROÎTRE LA CAPACITÉ DE RÉPONSE DE L'AIDE

La première urgence, pour les pays fournisseurs d'APD, est de mettre en cohérence les moyens et les fins, et dans l'exemple de la France, de se redonner les moyens de sa politique ou de rationaliser davantage celle-ci. En l'occurrence, selon cette dernière option : affiner le concept et la mise en œuvre des partenariats différenciés, limiter et simplifier les axes prioritaires sur la base d'une valeur ajoutée incontestable dans le portefeuille global du financement du développement. À un autre extrême, la France peut examiner l'opportunité d'accroître ses marges de manœuvre budgétaires au sein du programme 110 du Trésor afin de mettre un terme à son glissement aux rangs des contributeurs des institutions financières internationales

et, en corollaire, à sa perte d'influence dans les priorités de ces institutions.

La seconde urgence est de renforcer la capacité collective de prospective dans un paysage du financement du développement en évolution rapide depuis dix ans. Cette capacité des acteurs du développement à appuyer la construction de politiques publiques par une discussion explicite des visions de la transformation des secteurs, dans une logique d'apprentissage et de dialogue de politique, doit être considérablement accrue, et ce dans tous les pays en développement, y compris les PMA. La diversité des solutions et des trajectoires nationales doit être réintroduite dans l'élaboration des politiques publiques des pays récipiendaires de l'aide, quel que soit leur niveau de revenu.

Accroître la coordination et réduire la fragmentation entre bailleurs sont des priorités soulignées par la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005). Le manque de coordination encourage la création de fonds fiduciaires et l'aide projet, et contrarie l'ambition française de renforcer les politiques publiques. La coordination des acteurs sur le terrain – en particulier avec les nouveaux bailleurs publics comme privés – constitue une priorité intangible de l'agenda du développement.

Enfin, clarifier ce qui doit être comptabilisé dans l'APD est indissociable des urgences que nous venons d'énoncer et des choix qui seront faits sur le rôle alloué à l'aide dans le portefeuille de financement après 2015. ■

RÉFÉRENCES

- Foutoyet, S. (2009). *Nicolas Sarkozy ou la Françafrique décomplexée*. Bruxelles: Editions Tribord.
- Genevey, R., Pachauri, R. K., Tubiana, L. (Ed.) (2013). *Reducing Inequalities: A Sustainable Development Challenge, A Planet for Life 2013*, AFD IDDRI TERI, Teri Press, Delhi: 7-16.
- Guillaumont, P. (2013). "Measuring Structural Vulnerability to Allocate Development Assistance and Adaptation Resources", *Ferdi Working paper / P68*, revised version, juillet 2013.
- Morrisson, C., Murtin, F. (2012). « Vers un monde plus égal ? », *Revue d'économie du développement* 2012/2 vol. 26 : 5-30.
- OECD (2012). *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD, Paris.
- PNUE (2012). *Global Environment Outlook (GEO-5)*. PNUE, Nairobi, New York.
- Sumner, A. (2012). "Where will the world's poor live ? Global poverty projections for 2020 and 2030". IDS In Focus, *Policy Briefing*. Issue 26. August 2012. Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Tomasi, S. (2014). « Demain, l'aide... ? », Working Paper 82, January 2014. Ferdi.